



Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques états-uniennes et la Public Administration, 1930-1960

Pierre-Yves Saunier

► To cite this version:

Pierre-Yves Saunier. Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques états-uniennes et la Public Administration, 1930-1960. *Revue Française de Science Politique*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000, 53, pp.237-256. <halshs-00001651v2>

HAL Id: halshs-00001651

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00001651v2>

Submitted on 28 Jan 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ADMINISTRER LE MONDE ? LES FONDATIONS PHILANTHROPIQUES ETATS-UNIENNES ET LA PUBLIC ADMINISTRATION 1930-1960

Le déboulé massif du terme globalisation sur la scène publique, et sur celle des sciences sociales, depuis une dizaine d'années, peut légitimement être un sujet d'agacement pour l'approximation conceptuelle qui l'a accompagné. De même, "l'Europe" est devenue une tarte à la crème de la politique scientifique, notamment en France. Ces manifestations conjoncturelles ont néanmoins eu des effets heureux, ou en tout cas heuristiques. Parmi ceux ci, rangeons l'accroissement des travaux sur la circulation des politiques publiques ou des systèmes institutionnels¹. Ces travaux convergent, sans pour autant encore dialoguer, avec les travaux d'un certain nombre d'historiens qui ont pris le "pari des connexions", pari qui consiste en l'étude serrée des liens transnationaux, de leur nature (transferts, imitations, impositions), forme, évolution, et contenu. Un pari remarquable en particulier dans les domaines social ou culturel, autour de leurs objets (idées, œuvres, lois...) ou des politiques publiques qui les gouvernent (administrations, procédures, référentiels...)². Ce dossier sur les sciences de gouvernement est une occasion propice pour contribuer à ce rapprochement, en replaçant dans le moyen terme les phénomènes circulatoires qui concernent l'action gouvernementale dans sa dimension technique, celle de la "machinerie administrative". Le terrain choisi pour ce faire est celui qu'ont balisé les fondations philanthropiques états-uniennes dans leur soutien à des entreprises qui visaient à définir et faire accepter des principes scientifiques pour présider à l'organisation et à l'accomplissement des tâches gouvernementales, tout en considérant que les acquis de cette science de la *public administration* pouvaient être appliqués à des espaces, des temps et des échelles différents, du local à l'international et des Etats-Unis à l'Inde. L'un des acteurs de ces entreprises a exprimé clairement ce principe, "*that administrative methods and*

¹ A titre d'exemple, Yves Mény, (dir.), *La greffe et le rejet. Les politiques du mimétisme institutionnel* Paris, L'harmattan, 1993; David P. Dolowitz et al., *Policy transfer and British social policy. Learning from the USA?* Buckingham, Open University Press, 2000; Marina Serré, *Le tournant néolibéral de la santé ? Les réformes de la protection maladie en France ou l'acclimatation d'un référentiel de marché*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2001; Nicolas Guilhot, "Les professionnels de la démocratie: logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain", *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 139, 2001, p.53-65.

² Pour une première approche bibliographique, Pierre-Yves Saunier, "Taking up the bet on connections : a municipal contribution", in *Municipal connections: co-operation, links and transfers among European cities in the Twentieth Century*, *Contemporary European History*, 11 (4), 2002, p.507-527.

practices were transferable despite radical differences in political controls and that what had proved successful and workable as an administrative device in one country could be imported and adapted for use in another"³. Il s'agit donc ici de s'interroger sur la possibilité de la définition et la diffusion de "lois" en matière de fonctionnement et d'organisation des administrations publiques, en travaillant autour d'un système de circulation mis en place à l'échelle internationale dans les années 1920-30, système qui semble s'effriter structurellement dans les années 1960, non sans qu'il ait produit par delà même cette période des effets d'harmonisation organisationnelle, cognitive et pratique⁴.

I. Les Fondations états-uniennes et la "fabrique de l'universel"

L'intrusion des grandes fondations philanthropiques états-uniennes dans la direction et la définition des politiques gouvernementales fut redoutée et dénoncée dès leur naissance dans la première décennie du 20^{ème} siècle. Parce qu'elle tenaient leurs ressources des plus importants magnats des affaires (Andrew Carnegie, John D. Rockefeller Senior), leur action fut immédiatement dénoncée comme contraire aux principes de la démocratie représentative américaine, non seulement en opposition aux méthodes brutales de concentration qui avaient présidé à la constitution des fortunes ainsi transformées, mais aussi en ce qu'elles favorisaient le pouvoir des "*special interests*", ces intérêts particuliers qui faisaient alors l'objet des dénonciations des hérauts du *progressive movement*. Ce fil rouge de la défense démocratique unit à travers le 20^{ème} siècle des commentateurs aussi divers que les auteurs du rapport de la *Commission on Industrial Relations* (1913-1916), le Thorstein Veblen de *Higher learning in America* ou les auteurs marxistes gramsciens des années 1970-1980, qui étendirent le diagnostic hégémonique à l'action des Fondations dans le reste du monde, notamment à leur influence sur les politiques publiques et les gouvernements des pays en voie de développement⁵. Quelques travaux récents issus d'une filière de *philanthropic studies* florissante permettent de rouvrir le chantier sous un angle différent. Le récent ouvrage publié

³ Louis Brownlow, *The autobiography of Louis Brownlow*, vol.2, *A passion for anonymity*, Chicago, University of Chicago Press, 1958, p.302

⁴ L'expression d'harmonisation cognitive est empruntée à Marina Serré, "De l'économie médicale à l'économie de la santé. Genèse d'une discipline scientifique et transformations de l'action publique", *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 143, 2002, p.73

⁵ Robert Arno, *Philanthropy and cultural imperialism. The Foundations at home and abroad*, Bloomington, University of Indiana Press, 1982.

sous la direction d'Ellen Condliffe-Lagemann, à qui l'on doit depuis le début des années 1980 une série d'études sur les organes de la philanthropie carnegienne, témoigne de cette vitalité renouvelée des travaux sur les fondations américaines, grandes et petites⁶, et permet d'affiner, de poursuivre ou d'infirmer certaines des intuitions de Barry Karl et Stanley Katz quant au rôle des Fondations dans la sphère publique⁷. La question du rôle des fondations dans l'élaboration des politiques fédérales y est abordée dans toute sa complexité notamment par Gregory Raynor et Alice O'Connor, qui établissent de manière détaillée les liens entre les programmes philanthropiques et ceux du gouvernement fédéral, identifiant ainsi les échanges complexes autour des terrains qui furent au cœur des programmes de la *War on Poverty* puis de la *Great Society* Johnsonienne⁸. La Fondation Ford, au cœur de ces échanges, est un laboratoire où s'expérimentent des solutions de type réformiste aux problèmes sociaux urbains de l'Amérique des années 1960, en même temps qu'un vivier où sont recrutés les acteurs des politiques gouvernementales, et l'abri où ils se replient quand les grands programmes fédéraux sont redessinés par l'administration Nixon. Plus récemment, Volker Berghahn revenait pour sa part sur le thème devenu classique de l'action des grandes fondations en matière de relations internationales, secteur central du pouvoir d'Etat et compétence régaliennne par excellence. Il montrait, à travers la trajectoire et l'action de Shepard Stone sur le terrain culturel, comment diverses Fondations avaient pu –notamment durant la guerre froide- être des poissons pilotes, des partenaires ou des instruments du Département d'Etat⁹. Il apparaît aujourd'hui de manière assez claire que, tout au long de leur histoire, les Fondations ont été tour à tour ou en même temps initiatrices, partenaires et outils des politiques gouvernementales, qu'il s'agisse des gouvernements américains (au niveau fédéral, des états, des comtés et des villes), ou bien des gouvernements des pays étrangers dans lesquels elles développèrent leur action¹⁰. Dans toutes les occurrences de ce compagnonnage, les fils de "l'influence" sont difficiles à démêler, et répondre à la question de l'impact des Fondations est une tâche qui aboutit rarement à des réponses simples du type oui /non.

⁶ Lagemann, Ellen Condliffe (dir.), *Philanthropic Foundations. New scholarship, new possibilities*, Bloomington: Indiana UP, 1999.

⁷ Barry D. Karl & Stanley N. Katz, "The American private philanthropic Foundation and the public sphere 1890-1930", *Minerva*, 19, 1980, p.248-259.

⁸ Alice O'Connor, "The Ford Foundation and philanthropic activism in the 1960s"; Gregory K. Raynor, "The Ford's Foundation war on poverty: private philanthropy and race relations in New York City 1948-1968", tous deux dans Lagemann, *Philanthropic Foundations...*, op.cit.

⁹ Volker R. Berghahn, *America and the Intellectual Cold Wars in Europe. Shepard Stone between Philanthropy, Academy and Diplomacy*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2001.

¹⁰ La thématique de l'action internationale des Fondations, terrain favori des critiques marxistes des années 1980 a connu récemment d'importants développements, avec notamment les travaux de Kathleen Mc Carthy, de

En effet, l'action des fondations sur le terrain du *government* a été particulièrement délicate. A cause des réactions critiques sur l'influence du *big business* et des Fondations, *Trustees* et officiers des Fondations ont longtemps pris moult précautions en ces matières. Plus que toute autre, la Fondation Rockefeller a dans les premières décennies du 20^{ème} siècle peiné à trouver sa voie sur ce terrain. Le thème du gouvernement avait été identifié par John D. Rockefeller Senior dans son article de 1909 qui précisait les secteurs dans lesquels une action philanthropique organisée pouvait contribuer aux progrès de la civilisation¹¹. Comme d'autres magnats des affaires, John D. Sr supportait alors déjà sur ses fonds personnels diverses entreprises "d'amélioration" des modalités du gouvernement à l'échelon municipal. La Fondation Rockefeller, créée en 1913, s'abstint pourtant longtemps d'agir dans ce secteur et sur les problèmes de société en général, à cause du tollé provoqué par des premiers programmes par trop réactifs à de graves problèmes sociaux au sein des entreprises contrôlées par la famille¹². Par la suite, le soutien de la philanthropie Rockefeller à des actions visant à l'amélioration du gouvernement fut très discret, dans ses modalités et dans son principe même puisqu'il fut décidé d'agir non plus sur les politiques publiques ou sur la production législative et réglementaire, mais sur les savoirs, les structures, les groupes et les procédures qui présidaient à la formulation ou à l'application des décisions politiques. Cette position, centrée sur une stratégie rhétorique définissant la *public administration* comme une science technique des moyens séparée de la politique des fins, est adoptée sur la scène domestique dans les années 1920¹³. Elle fut par la suite reproduite dans l'action internationale des diverses composantes de la philanthropie rockefellerienne, puis dans les programmes de la Fondation Ford. Et lorsque les programmes des Fondations en *public administration*, à partir de la fin des années 1930 mais surtout des années 1950, commencèrent à se préoccuper explicitement des contenus et des fins des politiques publiques, elles le firent selon des modalités construites

Mario Cueto ou de Giuliana Gemelli. Une bibliographie récente des *philanthropic studies* a été rassemblée par Susan Kastan dans Lageamnn, *Philanthropic Foundations...*, op.cit., p.377-405.

¹¹ Cité dans Barbara Howe, 'The emergence of scientific philanthropy 1900-1920 : origins, issues and outcomes', in Arnove, *Philanthropy and cultural imperialism...*, op.cit., p.25-54

¹² C'est l'épisode du *Ludlow massacre*, à l'origine de la commission d'enquête du Congrès (Commission on Industrial relations). Cf. Andrews, Thomas. "The Colorado Coal Strike of 1913-14 and Its Context in the History of Work, Environment, and Industrialization in Southern Colorado." *Research Reports from the Rockefeller Archive Center*, Fall/Winter 2001, p. 2-8 et Patmore, Greg. "An Employer Response to Workplace Democracy: The Rockefeller Plan and the Fate of Employee Representations Plans, 1915-1935." *ibidem*, p. 8-14.

¹³ Pour un premier contact avec l'action pratique et rhétorique de la Fondation Rockefeller dans le champ de la *public administration*, voir Alasdair Roberts "Demonstrating Neutrality : the Rockefeller Philanthropies and the Evolution of Public Administration", *Public Administration Review*, 54, 1994, p.221-228 et Pierre-Yves Saunier, "Ulysses of Chicago: American Foundations and Public Administration, 1900-1960", in Roy McLeod et Giuliana Gemelli (dir.), *The impact of American Foundations in Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2002

et éprouvées durant ce moment fondateur où elles privilégièrent l'action sur les structures administratives.

A cause de sa discrétion et de ses modalités, l'action philanthropique en *public administration* ne se laisse pas tenir facilement dans une lecture en terme d'influence ou d'impact. Parce que ses objets sont des cadres de pensée, d'organisation, des principes de vision et de division, il s'agit en effet largement d'une action structurante sur les causes plutôt que d'une action sur les effets. Le résultat en devient alors difficile à appréhender. Pour la comprendre, on peut revenir sur une proposition de David Hammack, qui développe ses travaux sur l'histoire du *non-profit sector* aux Etats-Unis¹⁴. L'article de Hammack, s'il retient la question de l'influence des fondations sur les politiques gouvernementales comme une des manières par lesquelles elles ont tenté de contribuer au "bien-être du genre humain", mission que fixent invariablement les chartes des premières grandes fondations états-uniennes, insiste aussi sur la manière dont les fondations créèrent des nouveaux marchés ou réorganisèrent des marchés anciens dans certains secteurs non-lucratifs, notamment en créant des fournisseurs de services à bas prix. Le secteur de la *public administration* est un des secteurs où cette grille de lecture s'avère pertinente, et on notera d'ailleurs que la proposition de Hammack rejoint, sur une tonalité moins radicale, celles faites par Yves Dezalay ou Nicolas Guilhot pour lire certains développements récents en matière de droit ou de démocratisation en termes de 'marchés internationaux de la réforme des institutions d'Etat'¹⁵. Cette offre de services, sous forme d'expertise, d'enseignement ou d'information, fut une des caractéristiques du programme de *public administration* des grandes Fondations, en particulier entre les années 1920 et les années 1950, et permit aux "fournisseurs", des associations d'administrateurs et les agences d'information et de consultation développées grâce au support ou à l'initiative des Fondations, de s'imposer à l'échelle domestique et internationale comme des lieux clés de l'élaboration d'une approche scientifique du gouvernement. C'est dans cette structuration d'un marché de produits intellectuels et pratiques que réside une grande part de l'action philanthropique en *public administration*.

Dans ce qui est encore un projet de développement d'une recherche personnelle sur les circulations pour l'instant centrée sur d'autres terrains, ceux de l'urbanisme et du gouvernement municipal, deux points particuliers semblent particulièrement dignes d'intérêt. Le premier est de l'ordre de la position générale à adopter lorsque l'on se préoccupe de suivre

¹⁴ David Hammack, 'Foundations in the American polity, 1900-1950', in Lageman, op.cit., p.43-68

¹⁵ Guilhot, 'Les professionnels...', art.cit., p.53

des courants d'échanges internationaux dans le domaine des "idées". Il s'agit alors de trouver des manières de ne pas se fier au constat de synchronies ou de décalages pour en déduire des circulations, imitations ou ré-appropriations. Une vision en termes d'avance ou de retard pétrifie l'idée même de circulation, et la notion paresseuse d'influence fait s'arrêter aux portes de ce qui fait l'échange pour n'en considérer que le signe. Ce sont donc les flux (d'hommes, de textes, d'idées...) eux-mêmes qu'il faut suivre, en tentant de restituer l'organisation de ces échanges, les définitions d'origines et les jeux d'importation tout autant que les impacts¹⁶. Le deuxième point tourne autour de la posture analytique à tenir autour du thème de la puissance américaine. Les matériaux présentés ici reviennent sur le pouvoir structurant de certaines organisations états-uniennes dans la circulation planétaire, entre 1930 et 1960, d'idées, de schèmes et de structures liés à ce qu'on appela volontiers en français les "sciences administratives". On comprend donc aisément qu'on se trouve ici dans l'entourage immédiat de notion comme celles d'impérialisme ou d'hégémonie américaine et/ou capitaliste. La problématique de "l'Amérique dans les têtes", qui y est liée, est fructueuse¹⁷. Elle permet d'identifier le rôle des grandes Fondations dans la mise en place d'une alliance internationale des élites professionnelles, de saisir ce que les rythmes et formes de l'universalisation doivent aux luttes nationales sur le terrain états-unien, de penser l'universalisation comme une dé-contextualisation conquérante de particularismes nationaux, de tenir ensemble le rôle des Fondations, des institutions internationales et des autres lieux de la "fabrique de l'universel"¹⁸, laboratoires d'élaboration de projets universalisateurs et de finalement concevoir la prétention américaine à l'universel comme une des forces en lutte avec d'autres prétentions du même ordre. Tout cela est précieux. Comme le sont aussi les travaux en histoire "transnationale", notamment ceux préoccupés de transferts institutionnels ou culturels¹⁹. Ils ajoutent à la problématisation en termes de domination la volonté de saisir les formes de l'échange où l'universel se définit, les structures parfois structurantes qui portent les flux transnationaux, ou encore et surtout les usages différenciés de l'universel, qui peuvent faire de toute importation

¹⁶ Cf. les positions développées par Daniel T. Rodgers, *Atlantic crossings. Social politics in a progressive age*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1998

¹⁷ *Le Monde Diplomatique*, "L'Amérique dans les têtes", avril 2000, p.5-10. Pour l'illustration de la méthode, voir les terrains et démarches d'Yves Dezalay & Bryan Garth, "Droits de l'homme et philanthropie hégémonique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 121-2, 1998, p.23-41 et "Le Washington consensus. Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme", *idem*, p.3-22

¹⁸ L'expression est empruntée à Pascale Casanova qui l'utilise pour analyser l'espace littéraire international (*La République mondiale des lettres*, Paris, Le Seuil, 1999).

¹⁹ Cf. note 2. L'ouvrage récemment publié sous la direction de Thomas Bender, *Rethinking American history in a global age* (Berkeley, University of California Press, 2002), offre en dépit d'un piètre titre un très beau panorama de la montée du thème 'transnational' dans l'historiographie américaine, en même temps qu'il formule un ensemble remarquable de propositions et de mises en garde.

ou exportation un objet différent de celui que l'importateur et l'exportateur avaient en tête. La perspective est ainsi modifiée, puisque ces travaux amènent la réflexion sur l'universalisation à approcher des concepts comme ceux de traduction, diffusion, fertilisation croisée, imitation, qui peuvent utilement aider à rendre raison des phénomènes concernés au même titre que les concepts de la domination et de l'hégémonie. Une manière fructueuse de faire est donc de travailler avec ces diverses épithètes culturelles de la notion d'universalisation. Tentons donc l'expérience.

II. "La science et l'enseignement de l'administration publique aux Etats-Unis"

C'est là le titre d'un ouvrage de George Langrod, publié en 1954 dans la série des Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. L'ouvrage suggère l'existence d'un moment où, dans une tentative de redéfinir les recherches et l'enseignement de l'administration publique en France, la référence américaine et les détours par son histoire furent des points de passage obligés ²⁰. C'est à cette même démarche qu'il faut souscrire ici, à d'autres fins. Il ne s'agit pas de faire une histoire sommaire de la *public administration*, mais de signaler combien elle s'est proposée aux Etats-Unis comme champ disciplinaire complexe et disputé, outil complet au service d'une meilleure administration, arme suprême pour le perfectionnement inséparable du gouvernement, des gouvernés et des gouvernants, vademecum de ces derniers pour faire de leur activité une science. On proposera donc des repères pour saisir quelques unes des contraintes domestiques qui ont pesé structurellement sur le commerce entrepris à partir des Etats-Unis d'Amérique en matière de *public administration*.

Les bases institutionnelles : science politique et gouvernement municipal

La discipline de la *public administration* a deux caractéristiques qui nous intéressent ici. La première, c'est qu'elle s'est développée dans l'ambiance intellectuelle et institutionnelle de la science politique, et non dans la sphère du droit comme en Europe continentale. D'où une orientation fortement anti-juridique, en tout cas entre 1880 et 1960, et une grande marge de manœuvre dans une discipline en formation. Cela est d'autant plus remarquable que la *public*

²⁰ George Langrod, *La science et l'enseignement de l'administration publique aux Etats-Unis*, Paris, Armand Colin, 1954.

administration états-unienne se fonda sur des expériences administratives européennes pour définir son utilité, ses concepts, ses références, et que nombre de ses acteurs bâtirent leurs outils dans des universités continentales, notamment allemandes. La discipline et la pensée de la *public administration* revendiquèrent une forme autonome dans les années 1880. Woodrow Wilson et Frank Goodnow établirent alors des orientations théoriques qui marquèrent le champ, en s'émancipant de l'approche constitutionnelle des problèmes de gouvernement. Par ailleurs, la *public administration* se développa largement sur des terrains non-nationaux, autour de l'administration des états et des localités (comtés, municipalités). La lente croissance du gouvernement et de l'administration fédérale, que la *public administration* accompagne dans son expansion, explique ce souci premier et récurrent pour les gouvernements locaux (et principalement les municipalités urbaines), communautés essentielles de la citoyenneté politique américaine et lieux clés de l'essor du pays. Il faudrait bien sûr affiner ce constat par secteurs, régions ou moments. Mais l'itinéraire de quelques innovations administratives témoigne de l'importance du niveau municipal. On peut citer à titre d'exemple les développements en matière de finances. En tant qu'outil d'administration et de gouvernement, moyen de rationaliser les dépenses et les fonctions, clé de mesure de la responsabilité et de l'efficacité des gouvernants, la procédure du *budget* a pris son essor dans les villes, avant d'être imposée dans les états puis à l'échelle fédérale²¹. Le municipal, comme le pointait alors Frederic Howe dans le titre de son *The city : the hope of democracy* (1905), était bien au cœur des interrogations savantes et politiques sur le devenir des formes de gouvernement et de citoyenneté²².

Les bases paradigmatiques : technique et apolitisme

La *public administration* américaine s'est construite sur un credo dont l'article fondateur est attribué à Woodrow Wilson. Il s'agissait de "séparer l'administration de la politique"²³. Ce principe de vision et de division allait orienter toute une activité administrative à proprement parler (*civil service*, agences gouvernementales indépendantes) et fournir une référence essentielle pour la discipline de la *public administration* que l'article de Wilson appelle à définir. Frank Goodnow, autre vénérable ancêtre, affine cette vision quelques années plus tard

²¹ Kahn Jonathan, *Budgeting democracy. State building and citizenship in America 1890-1928*, Ithaca: Cornell University Press, 1997

²² Thomas Bender, "Intellectual, cities and citizenship in the United States : the 1890s and 1990s", *Citizenship studies*, 3 (2), 1999, p.203-220

en précisant le rôle de chacun : les administrateurs professionnels ont pour tâche de préparer les données sur lesquelles seront prises les décisions politiques, puis d'appliquer ces décisions en suivant les règles de leur savoir spécialisé²⁴. Ces postulats ne doivent pas masquer le fait que la séparation ainsi prônée était elle même une position politique, comme suffiraient à le rappeler les liens étroits entre les mouvements réformateurs et les premiers acteurs de la discipline, ceux ci servant souvent de conseils ou de leaders à ceux-là²⁵. Le primat de la technique administrative n'évinça donc jamais la dimension missionnaire, morale et politique des chercheurs et enseignants en *public administration*, qui auraient tous pu souscrire à cet acte de foi signé de Charles A. Beard, figure clé quoique singulière de la *public administration* : "Je pense que la civilisation elle-même dépend de notre habileté à développer la Science, la philosophie et la pratique de l'Administration capable d'accomplir les fonctions publiques de la société civilisée"²⁶. Cette posture, qui court à travers les décennies de la "recherche de l'ordre"²⁷ et se conjugue avec les réflexions de tous ordres sur l'efficacité et la démocratie qui parcourent les Etats-Unis depuis la fin du 19^{ème} siècle, est une des expressions du *progressivism* américain, et se pose comme une vision du devenir de la société états-unienne. Cet apolitisme paradigmatique sera mis en question à partir des années 1940, lorsque, dans la ligne de la pratique administrative développée sous Roosevelt, la distinction wilsonienne est remise en cause. Une génération universitaire vieillissante, qui a participé aux initiatives administratives du début du siècle, du New Deal et des agences de guerre (citons ici Charles Merriam qui au début des années 40 commence à s'interroger sur la limite entre politique et administration) et une génération universitaire montante acculturée dans ces mêmes agences (Paul Appleby, Dwight Waldo, Herbert Simon...) mènent ce travail de redéfinition, chacune à sa manière. Néanmoins, l'accent sur la séparation politique-administration a marqué durablement l'action et la pensée en *public administration*, notamment en orientant la discipline vers l'étude de l'organisation et des techniques de fonctionnement de l'administration.

²³ La formulation la plus connue en est donnée dans "The study of administration", *Political science quarterly*, 56 (2), 1887.

²⁴ A l'ouvrage classique de Goodnow *Politics and administration*, New-York, Macmillan, 1900, on doit ajouter ses élaborations préalables sur le terrain municipal, notamment *Municipal home rule: a study in administration*, New York, Macmillan, 1897.

²⁵ Martin Schiesl, *The politics of efficiency : municipal administration and reform in America 1880-1920*, Berkeley, University of California Press, 1977.

²⁶ 'The role of administration in Government', in *The work unit in Federal Administration*, Chicago, University of Chicago Press, 1937, p.3

²⁷ Robert Wiebe, *The search for order 1877-1920*, New-York, Hill & Wang, 1967

Les foyers de la public administration

Un panorama historique du champ disciplinaire fait émerger quelques foyers d'institutionnalisation de la *public administration*. Au premier abord, c'est la scène new-yorkaise qui fait figure de matrice. C'est là, autour des divers groupes associatifs qui ont porté sur les fonds baptismaux les organisations nationales de réforme municipale, que se met en place la première structure de recherche et de diffusion en matière d'administration municipale. A partir de l'agitation créée par la National Municipal League autour de l'uniformisation des comptes et statistiques municipales, diverses initiatives new-yorkaises qui sollicitent le tissu universitaire (Columbia et New York University), aboutissent en 1906 à la création du *Bureau of City Betterment*, (redénommé *New York Bureau of Municipal Research* en 1907) qui va faire de la réforme budgétaire son cheval de bataille. Plus généralement le *Bureau* va multiplier, à New York puis dans d'autres villes, et jusqu'à Montréal, les *surveys* et expertises sur l'amélioration de l'organisation administrative. Le *Bureau*, soutenu par le monde des affaires new-yorkais (dons privés d'Andrew Carnegie, John D. Rockefeller, E.H. Harriman, Henry Morgenthau, J.P. Morgan...), fut une création fondatrice²⁸. Les expériences new-yorkaises donnèrent aux milieux réformateurs et aux universités un encouragement et des formules à imiter. Dès 1913, Harvard établissait un *Bureau for research in municipal government* et University of Michigan offrait 11 ans plus tard un *Master's degree* en *public administration* alors que plusieurs universités décernaient déjà des diplômes de grade inférieur. En 1924, la Governmental Research Association était créée pour organiser la circulation de l'information entre les divers instituts et *Bureaus* de *public administration* qui avaient fleuri dans les universités, et coordonner leurs activités. C'était là l'ébauche d'un marché, dont les participants exploraient des formules cognitives et pratiques (la séparation administration-politique, le fonctionnement *businesslike* des administrations publiques, le *survey*, la démonstration/installation des innovations) destinées à durer.

C'est à Chicago que ce développement fut systématisé, entre le milieu des années 1920 et le début des années 1930²⁹. Une véritable machine à organiser, soucieuse de structurer

²⁸ La Brookings Institution et l'Institute of Public Administration, les deux grands *think tanks* en matière de gouvernement, furent fondés par les figures du bureau.

²⁹ Pour plus d'informations, Pierre-Yves Saunier, "Sketches from the Urban International: Voluntary Societies, International Organisations and US Foundations at the City's Bedside 1900-1960", *International Journal for Urban and Regional Research*, 25 (2), 2001, p.380-403 et "Selling the Idea of Cooperation: The US Foundations and the European Components of the Urban Internationale, 1920s-1960s", in Giuliana Gemelli (dir.), *American*

la discipline, le métier, les techniques et les savoirs de la *public administration*, se mit alors en place autour de la rencontre entre trois composantes aux recouvrements fréquents. La première provient du milieu universitaire sous la forme d'un binôme composé de Leonard D. White et Charles E. Merriam, enseignants dans le petit département de *Political Science* de University of Chicago, mais décidés à développer un programme fort de recherche et d'enseignement en science politique, avec une spécialisation en *public administration*, domaine de prédilection de White³⁰. Ce sont eux qui sont à l'origine de la rencontre avec le deuxième élément du système, la flottille philanthropique de la famille Rockefeller, avec en première ligne le Laura Spelman Rockefeller Memorial dirigé par Beardsley Ruml. Le Memorial fut le poste avancé de la philanthropie Rockefeller dans le domaine des sciences sociales, et contribua fortement à leur essor dans les années 1920³¹. Dissous en 1929, le Memorial légua une partie de ses fonds (10 millions de dollars) à une nouvelle entité, le Spelman Fund of New York, assez vite consacré à la *public administration*, et qui prit son programme dans les divers projets élaborés par Merriam depuis le début des années 1920. Cette rencontre entre la philanthropie rockefellerienne et les universitaires fut fructueuse grâce à l'adhésion d'un groupe d'administrateurs et réformateurs incarné par Louis Brownlow, ancien journaliste, ancien *commissioner* du District Fédéral de Columbia sous la présidence Wilson, ancien *city-manager*, ancien *municipal consultant* de Radburn, "*the city of the motor age*" qui incarna la possibilité de nouvelles formes urbaines, sociales et politiques dans l'Amérique de l'entre deux guerres.

Sur le terrain de la *public administration*, l'entreprise conjointe de ces hommes et des institutions et groupes qu'ils animent ou représentent prit la forme spécifique d'un ensemble d'organisations mêlant recherche, enseignement, organisation professionnelle, expertise et conseil, dont le siège gravita quelque part sur le campus de University of Chicago. Là se rassemblèrent une vingtaine d'associations nationales rassemblant des administrateurs de tous

Foundations and Large Scale Research: Construction and Transfer of Knowledge, Bologna, Clueb, 2001, p.219-46.

³⁰ White, premier détenteur d'une chaire de *public administration* dans une université aux Etats-Unis, est l'auteur de plusieurs ouvrages clés, dont une histoire de l'administration publique aux Etats-Unis. Il fut aussi *civil service commissioner* de la Ville de Chicago et de l'Etat Fédéral. Sur Charles Merriam, entrepreneur académique hors pair, réformateur et élu, voir Barry Karl, *Charles E. Merriam and the study of politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1974

³¹ Donald Fisher, *Fundamental Development of the Social Sciences: Rockefeller Philanthropy and the United States Social Science Research Council*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993; Joan and Martin Bulmer, "Philanthropy and Social Science in the 1920s: Beardsley Ruml and the Laura Spelman Rockefeller Memorial, 1922-1929", *Minerva*, 9 (3), 1981, p.347-407.

niveaux (local, état, fédéral) et de tous secteurs (administration générale, finance, voirie, police...), dont la vocation explicite fut de contribuer à "l'amélioration du gouvernement" par la recherche, l'expérimentation et l'innovation en technique administrative, en utilisant les moyens du conseil (le plus souvent gratuit, ou en tout cas fourni à faible coût), de la diffusion de l'information auprès des administrateurs, de la collaboration entre administrateurs et chercheurs en sciences sociales et de la coopération avec les agences gouvernementales de tous ordres. Toutes ces associations d'administrateurs bénéficièrent du soutien massif de la philanthropie Rockefeller (Rockefeller Foundation + Spelman Fund of New York) qui leur permit de se créer ou de se développer et leur fournit leurs budgets pendant une quinzaine d'années, soit une bonne dizaine de millions de dollars. Elles fonctionnèrent en étroite collaboration avec l'Université, au point de vue organisationnel comme au point de vue intellectuel, leurs dirigeants salariés assumant des charges de cours alors que les étudiants du cursus de *public administration* de University of Chicago complétaient leur formation dans les associations bientôt localisées au 1313 East 60 th Street³². Le dispositif du 1313, chapeauté par une agence de coordination dirigée par Louis Brownlow, la Public Administration Clearing House, tourne à plein régime à partir de 1932, parce qu'il aide à formuler et à résoudre les exigences de coordination et d'invention que les politiques rooseveltiennes font peser sur les différents niveaux et domaines administratifs.

Par ailleurs, la machine à organiser fonctionnait aussi sur le plan savant et universitaire. Les pièces essentielles en furent le Committee on Public Administration du Social Science Research Council, créé en 1929 et l'American Society of Public Administration fondée en 1939. Le Committee est une plate-forme nationale où se retrouvent les spécialistes universitaires pour organiser, intellectuellement et financièrement, la recherche avec le soutien des grandes fondations. L'American Society of Public Administration est une association savante qui tente de structurer corporativement et intellectuellement la discipline, notamment grâce à la publication de la *Public Administration Review*. Toutes deux sont soutenues financièrement par la philanthropie Rockefeller et dirigées par les figures clés du 1313.

Ce dispositif se désagrège progressivement au cours des années 1950-1960, mais les tissus qu'il avait générés et créés fonctionnèrent au-delà de l'existence des institutions et structures qui le portaient. Pendant tout ce temps, le 1313 fut une sorte de capitale officieuse

³² D'où le surnom de 1313, qui succéda en 1937 à celui de 850, adresse précédente du groupe d'associations.

pour l'administration publique, à l'échelle domestique d'abord, mais aussi à l'échelle internationale.

III. 1313 E 60th Street: au centre de l'Internationale administrative ?

La constance que l'on vient de souligner fut construite sur quelques principes fédérateurs. Parmi ceux-ci, le plus prégnant est peut être la dichotomie politique-administration, sommairement exposée plus haut, qui fut tout à la fois un principe cognitif orientant les actions des groupes du 1313, et une arme stratégique pour faire admettre leur démarche. S'y ajoutent quelques autres valeurs fondatrices, partagées par les différents acteurs. Tout d'abord, la conviction que c'est l'action des différents échelons de gouvernement, et l'efficacité de cette action, qui va être décisive dans le traitement de toutes les "questions" sociales. La conversion au gouvernement des penseurs et des leaders du big business, dans les débuts du 20^{ème} siècle, scelle ici leur alliance avec les administrateurs réformateurs et les universitaires³³, alliance traduite dans le programme du Spelman Fund. Travailler à l'amélioration du "bien-être de l'humanité", objectif fixé par les chartes des fondations, peut aller de pair avec une augmentation de l'efficacité, de la compétence technique et des objets de la machine administrative³⁴. L'outil de ce travail est la démarche scientifique comme principe de justification, de vision et d'action, conformément aux principes qui fondent l'action des grandes fondations dans bien d'autres domaines. La *public administration* est alors définie comme une des versions pratiques des sciences sociales (psychologie, sociologie, science politique), dans la droite ligne des principes qui avaient été à la base du programme de sciences sociales du Laura Spelman Rockefeller Memorial ³⁵. La *public administration*

³³ Cette conversion est susceptible de diverses interprétations. Pour James Weinstein (*The corporate ideal in the liberal state: 1900-1918*, Boston, Beacon Press, 1968) ou Gabriel Kolko (*The triumph of conservatism. A re-interpretation of American history 1900-1916*, New York, Free Press, 1963), le monde des grandes entreprises américaines identifie au début du siècle le gouvernement comme un recours nécessaire pour une nouvelle phase du capitalisme et développe une culture du libéralisme intégrant le gouvernement. Pour Robert Wiebe, (*Business and reform : a study of the progressive movement*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1962 et *The search for order*, op.cit.), c'est une middle-class optimiste et dynamique, porteuse de valeurs "bureaucratiques" qui parie sur le gouvernement, l'administration, la régularité, la fonctionnalité. Ellis Hawley (*The great war and the the search for a modern order*, New-York, Saint Martin's Press, 1992, 2nd édition [1989]), dans la lignée de Wiebe, insiste néanmoins plus sur la recherche d'un ordre managérial adapté aux fins libérales par une coalition de grands financiers, de grands industriels et de cadres dirigeants des grandes firmes, ordre en tension entre contrôle et liberté.

³⁴ Soulignons ici que les échanges entre *business administration* et *public administration*, patents de la première vers la seconde dans des conjonctures historiques comme les deux guerres mondiales, autour d'objets comme le vocabulaire et les références de la *public administration*, dans des procédures d'innovation administrative ou dans la genèse de nombreuses *schools of public administration*, sont loin d'avoir été étudiés dans toute leur complexité, et notamment dans ce que la seconde doit à la première.

³⁵ Cf.note 30.

confirme ainsi l'arrivée des sciences sociales au cœur des méthodes du gouvernement. Enfin, la recherche de l'intégration des niveaux de gouvernement, du local à l'international, donne une ligne de long terme au programme domestique et international mené par les groupes du 1313 et soutenu par leurs partenaires philanthropiques, dans une problématique générale qui est celle d'un monde sans frontière, où les souverainetés, les politiques et les administrations s'emboîtent, monde interdépendant que la prospérité irrigue sans obstacle et que la démocratie représentative pacifie sans encombre.

Ces principes généraux, partagés par les initiateurs et animateurs du 1313, se traduisent en un certain nombre d'orientations pratiques pour le travail des groupes de Chicago. L'importance donnée à l'information (récupération et circulation) comme condition de la diffusion des savoirs et innovations, le cycle *survey-research/demonstration/installation* (enquête-recherche/expérience/mise en place généralisée), et plus encore par le pari du soutien aux organisations professionnelles d'administrateurs mais aussi d'élus font partie de ces orientations. Cette dernière option est prise dès le *Merriam report* de 1928, cette ébauche du programme définitif du Spelman Fund of New York. Il s'agit de créer un esprit de corps chez les administrateurs, de perfectionner leur formation, de développer des savoirs administratifs spécialisés et hautement techniques, de mettre en rapport experts et administrateurs sur chaque terrain géographique et thématique, et d'aider à intégrer les différents niveaux d'administration qui se superposent aux Etats-Unis (*local/state/federal*). Elle fait aussi le pari que c'est en mettant l'accent sur les administrateurs, ceux qui mettent en place sur le terrain les orientations et décisions des élus, que l'on pourra changer les pratiques du gouvernement, bien plus que par une action sur le terrain politique, législatif ou réglementaire. L'intérêt pour l'échelle internationale découle de ces principes. Ontologiquement d'abord, car si la *public administration* est universelle en tant que scientifique, ses enseignements sont susceptibles d'être appliqués partout. Mais aussi à titre pratique : l'international fut un espace de recherche d'information sur les innovations et solutions administratives adaptables aux Etats-Unis, ainsi qu'un espace pour diffuser et mettre en place innovations et solutions testées à l'échelle domestique, dans d'autres pays ou dans les organisations intergouvernementales qui se mettent en place autour des deux guerres mondiales pour administrer l'ordre mondial. C'est de cette manière très pratique que les groupes de Chicago se placent au centre d'une Internationale administrative qu'ils contribuent à consolider.

Le programme international des années 1930: the best from old Europe.

Lorsque le Spelman Fund of New York est créé, l'ambition internationale fait partie de son paysage. Comme pour le reste de l'action philanthropique rockefellerienne, c'est l'humanité dans son ensemble qui est ciblée, avec des priorités stratégiques ou tactiques. Les bienfaits en matière d'administration et de gouvernement, comme en matière de traitement contre la malaria ou l'ankylostome, peuvent et doivent bénéficier au monde entier. Néanmoins, à la fois par prudence, par stratégie et par nécessité, le programme international du Spelman Fund of New York, développé par son bras armé chicagoan, demeure modéré, et le gros des efforts se dirige vers la scène domestique. L'activité internationale de la connexion 1313/Spelman va essentiellement prendre deux directions à partir du milieu des années 1930. D'une part un programme d'importation, visant à diffuser aux Etats-Unis des formules, recettes, connaissances en provenance d'Europe. Y contribuent les voyages des secrétaires des organisations professionnelles du 1313, toujours suivis de rapports, d'articles, de conférences³⁶, mais aussi les invitations faites à des experts étrangers. D'autre part un programme d'organisation de la sphère internationale de la *public administration*, selon les principes qui sont dans le même temps élaborés et appliqués aux Etats-Unis. Ce travail d'organisation va consister à soutenir l'activité et à changer le mode d'organisation et de travail de quelques grandes associations internationales d'administrateurs et de techniciens, en vue de les faire coopérer ensemble, sur le modèle des groupes rassemblés au 1313. Un flux ordonné de personnes, de conseils et de dollars va ainsi restructurer l'Union Internationale des Villes (International Union of Local Authorities), la Fédération Internationale de l'Habitation et de l'Aménagement des Villes (International Federation of Housing and Town Planning), l'Institut International des Sciences Administratives (International Institute of Administrative Sciences) ou créer la Pan-American Commission on Intermunicipal Cooperation. Dans les trois premiers cas, la logique d'importation reste déterminante : il s'agit de structurer la circulation internationale en matière de *public administration*, afin que les administrateurs des Etats-Unis puissent en faire le meilleur usage. Cela se traduit dans une série de gestes, propositions et pressions qui visent tous à faire évoluer les associations internationales vers des formes proches de celles que sont en train d'affirmer les groupes du

³⁶ Pierre-Yves Saunier "Les voyages municipaux américains en Europe 1900-1940. Une piste d'histoire transnationale", in "The administrative knowledge of cities", Nico Randeraad (dir.), *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, 2003.

1313, à savoir des associations offrant à leurs membres services et information de qualité. Le soutien à l'organisation pan-américaine, quant à lui, est révélateur d'une attitude plus ouvertement exportatrice, qui se développe dans le cadre d'une pensée néo-diplomatique caractéristique de l'action de la philanthropie Rockefeller dans les années 1920-1930³⁷. A peine ébauché en 1928, envisagé en 1933, développé à partir de 1937 et systématisé dans les années 1940, le programme latino-américain du 1313 et du Spelman Fund est une action ambitieuse. Une conversation entre Guy Moffett, secrétaire exécutif du Spelman Fund et John D. Rockefeller III en livre certaines clés. John III y suggère que le champ de la *public administration* pourrait être utilisé de manière doublement fructueuse dans les relations avec les latino-américains. A la fois pour promouvoir l'entente entre les Etats-Unis et des pays d'Amérique Latine où l'on redoute l'infiltration totalitaire, mais aussi pour développer de meilleurs méthodes administratives dans ces pays afin d'augmenter leur stabilité et leur prédictibilité dans les engagements internationaux, ce qui contribuerait à créer des conditions d'investissements et de profits moins sauvages de la part des investisseurs étrangers, et donc une meilleure tolérance vis à vis de ce derniers³⁸. Guy Moffett lui répond avec un plan de formation aux Etats-Unis pour les jeunes administrateurs latino-américains prometteurs (en provenance des gouvernements locaux et nationaux), une initiative de soutien aux Unions de municipalités latino-américaines comme agents de la professionnalisation de l'administration locale et un projet de mise à disposition de techniciens américains pour des tâches d'aide technique et d'expertise en *public administration*. Sous l'égide et le financement croisés du Département d'Etat, du Coordinateur aux affaires latino-américaines, du Spelman Fund of New York et des organisations du 1313, c'est ce programme qui va être réalisé durant les années 1940, préfigurant l'essor international de l'après-guerre.

³⁷ Voir Frank A. Ninkovich, *The diplomacy of ideas: US foreign policy and cultural relations 1938-1950*, New York, Cambridge University Press, 1981; E. Berman, *The ideology of philanthropy. The influence of the Carnegie, Ford and Rockefeller Foundations on American Foreign policy*, Albany: State University of New York Press, 1983; Malcom L. Richardson "The humanities and international understanding: some reflections on the experience of the Rockefeller Foundation", in Kathleen McCarthy (dir.), *Philanthropy and Culture: the International Foundation perspective*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1984.

³⁸ Memorandum from Guy Moffett, 14 août 1940, folder 116, box 3, series 2, Spelman Fund of New York Archives, Rockefeller Archive Center. Le petit fils du fondateur de la dynastie dirige alors l'empire philanthropique familial. Il est *trustee* du Spelman Fund et son frère Nelson vient d'être nommé Coordinator of Inter American Affairs auprès du conseil de la défense du Président des Etats-Unis, sur les bases d'un projet de "politique économique hémisphérique" rédigé par Beardsley Ruml, ancien *director* du Laura Spelman Rockefeller Memorial, du Spelman Fund of New York et membre du brain trust que Nelson Rockefeller réunit pour discuter des activités américaines à l'étranger. Cf. Ninkovich, *Diplomacy of ideas...*, op.cit. et Joe Alex Morris, *Nelson Rockefeller. A biography*, New York, Harper and Brothers, 1960.

La structuration d'un marché international de la public administration 1940-1960

Les programmes et institutions issues de la connexion Spelman-1313, dont l'action concertée arrive à échéance en 1946, ont ainsi commencé avant la guerre d'édifier un système proche de celui simultanément mis en place sur la scène domestique, à savoir une constellation d'associations professionnelles d'administrateurs ("fonctionnaires" mais aussi élus), organisées par métier ou par niveaux de gouvernements, avec pour rôle d'organiser leur profession, de lui donner une conscience de soi, de la faire atteindre de plus hauts niveaux de spécialisation et de compétence, mais dont la fonction est aussi de développer des recherches et de diffuser l'information autour de tout ce qui concerne la *public administration*, et de proposer innovations et modifications administratives. C'est dans ce terreau des importations et exportations croisées des années 1900-1930, systématisées par le travail des fondations et de leurs fournisseurs de service à la fin de la période, que me semble prendre naissance l'idée, (puis, après la deuxième guerre mondiale, le dessein) d'une alliance internationale des élites administratives, thème qui va prendre de l'importance dans la rhétorique et la pratique des grandes fondations états-uniennes.

C'est sur leur intégration parallèle à l'appareil administratif américain que les groupes du 1313 vont bâtir le succès de leur entreprise internationale. Dès les débuts du programme du Spelman Fund, il est clairement établi que les groupes et sociétés qu'il soutient doivent à terme vivre de leurs propres moyens, soit en développant les services à leurs membres, soit en se trouvant intégrées dans un système gouvernemental quelconque. Les organisations du 1313 et leur agence coordinatrice Public Administration Clearing House, ont fonctionné à plein régime durant le New Deal et la guerre, distribuant leurs conseils et prodiguant leur soutien dans l'organisation administrative des grandes entreprises de "libéralisme collectiviste" développées alors. Au Bureau of Budget, dans les agences chargées d'organiser la politique fédérale en matière de grands travaux, de logement, d'agriculture, de social security, auprès du président lui-même lorsqu'il s'agit de réorganiser l'exécutif fédéral³⁹, les hommes du 1313 sont des conseillers appréciés, non seulement parce que leurs services sont gratuits, mais aussi parce qu'ils ont su se bâtir une réputation d'experts dont le savoir administratif n'égalerait que l'objectivité et l'apolitisme. Certains d'entre eux ont d'ailleurs alors trouvé leur place,

³⁹ Sur ce dernier point, Barry Karl, *Executive reorganization and reform in the New Deal*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.

momentanément ou pour toujours dans les agences fédérales⁴⁰. Leur action, de ce moment au début des années 1950 prend forme le long de deux axes de différentes natures.

Le premier tourne autour des nouvelles institutions internationales. Déjà favorables à l'action de la Société des Nations ou du Bureau International du Travail dans l'entre deux guerres, selon une ligne internationaliste chère à la Rockefeller Foundation et à la plupart des grandes fondations états-uniennes depuis la création de la Société des Nations⁴¹, c'est cette fois dès la création du nouvel ordre mondial que les hommes du 1313, et l'action des grandes Fondations américaines en général, assurent une présence structurante qui tire partie de leur expérience de l'entre deux guerres en matière de technique administrative et de collaboration entre associations et gouvernements. Donald Stone⁴², membre de nombreuses délégation américaines aux Nations Unies ou à l'UNESCO entre 1945 et 1948, a travaillé sur l'organisation administrative de la FAO ou de l'United Nations Relief and Rehabilitation Administration, s'active pour pousser le programme de l'UNESCO en direction de l'administration publique et devient *chief administrator* de l'Economic Cooperation Administration qui gère le Plan Marshall. Herbert Emmerich, directeur de Public Administration Clearing House à la suite de Brownlow, est un des conseillers de la délégation américaine lors de la conférence préparatoire de l'UNESCO à Londres en 1946. Depuis 1943, lui et Brownlow avaient été fréquemment consultés à propos de l'United Nations Relief and Rehabilitation Administration ou de la mise en place de nouvelles institutions transnationales. Plus tard, on retrouve encore les hommes du 1313 au sein même des nouvelles institutions internationales. Rowland Egger, le *missi dominici* du 1313 auprès des associations internationales dans les années 1930, est vice-président du tribunal administratif de l'ONU et conseiller en *public administration* auprès du secrétaire général de l'ONU ; Guy Moffett l'ancien secrétaire du Spelman Fund of New York sert de conseiller à Harold Smith dans la

⁴⁰ Deux exemples ici: Donald Stone, ex directeur du Public Administration Service, crée la direction de l'*administrative management* au Bureau of Budget. Frank Bane, *executive secretary* de l'American Association of Public Welfare Officials fut l'*executive secretary* du Social Security Board.

⁴¹ Les contacts entre la philanthropie Rockefeller (mais aussi les diverses fondations de l'empire Carnegie) et les institutions nées du Traité de Versailles sont multiples, perceptibles autant dans les relations inter-institutionnelles que dans les trajectoires individuelles. Pour quelques exemples en langue française ?, voir notamment Marta Alexandra Balinska, *Une vie pour l'humanitaire. Ludwik Rajchman 1881-1965*, Paris, La Découverte 1995 et Jean-Jacques Renoliet, *L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la coopération intellectuelle 1919-1946*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999. Voir Saunier, 'Sketches', art. cit., pour les relations entre BIT, SDN, associations internationales et groupes du 1313.

⁴² En provenance du Bureau of Governmental Research de Cincinnati, puis de l'Institute of Public Administration, Stone fut directeur du Research Committee de l'International City manager Association à partir de 1930, et devint directeur de Public Administration Service, l'agence de conseil et de recherche appliquée du 1313. Il rejoint le Bureau of Budget en 1938.

gestion de l'International Bank for Reconstruction and Development (l'actuelle Banque Mondiale) en 1946; Charles Ascher est l'adjoint du premier directeur de l'UNESCO Julian Huxley, spécialement chargé de la mise en place du programme de l'organisme, pendant que Louis Brownlow et Herbert Emmerich –qui devait plus tard être *senior consultant* et dirigeant de fait de la section *public administration* de l'ONU, s'activaient inlassablement dans l'activité de conseil auprès des nouveaux organismes quant à leur organisation administrative. Encore ceci n'est il que le sommet de l'iceberg, de nombreux autres *1313ers* étant employés, à divers niveaux de responsabilité, à la fois dans les nouvelles institutions internationales et dans les divers programmes internationaux du gouvernement des Etats-Unis, de l'OECE ⁴³ aux organismes de coopération avec l'Amérique Latine.

Dans le même temps, les hommes du 1313 contribuèrent largement à reconstruire les associations internationales soutenues avant la guerre. L'organisation de celles-ci avait été mise à mal par le conflit, leur travail interrompu et elles avaient souvent été incluses dans les projets allemands de Nouvelle Europe, qui avait proposé une toute autre version d'une alliance internationale des élites administratives. Le travail d'organisation entrepris dans les années 1930 reprend dès 1944, avec quelques objectifs clairs⁴⁴. D'abord, reconstruire les associations, les remettre sur pied, puis poursuivre les changements amorcés (vers plus de recherche et de service aux membres, vers une extension des publics en dehors des cercles européens, vers une direction salariée et experte, vers une rupture avec les contextes et individus fondateurs), et dans le même temps établir des liens forts de collaboration entre les associations et les nouvelles institutions intergouvernementales. Quelques faits témoignent du succès de cette politique. Les diverses associations organisent de plus en plus leur travail par commissions thématiques permanentes, véritables groupes de recherche qui fonctionnent en contact avec les organisations intergouvernementales; elles travaillent à leur expansion en direction de l'Afrique et de l'Asie; certaines transfèrent leur siège de Bruxelles vers les Pays-Bas, et s'installent dans des quartiers généraux communs. En 1947 l'Union Internationale des Villes, l'International Federation for Housing and Town Planning et l'Institut des Sciences Administratives se voient reconnues le statut de partenaire consultatif par le Conseil économique et Social de l'ONU et sont admises en 1948 par l'UNESCO comme

⁴³ Organisation Européenne de Coopération Economique, "filiale" de l'European Recovery Program – plan Marshall. Paul Hoffman, *administrator* de l'ERP et futur président de la Ford Foundation, est un *trustee* de PACH.

⁴⁴ Je renvoie ici une nouvelle fois à Saunier "Sketches..." et "Selling...", art. cit., pour plus de détails.

observateurs⁴⁵. Leur évolution suit bien le chemin énoncé par Charles Ascher, membre de leurs organes exécutifs, adjoint de Louis Brownlow au 1313 dans les années 1930 et désormais directeur du bureau international de Public Administration Clearing House à New York City, installé à quelques encablures du nouveau bâtiment de l'ONU. Ascher, qui représente ces trois associations internationales et bien d'autres, auprès des organismes gouvernementaux internationaux, exprima clairement les directions de son travail associatif à plusieurs reprises, notamment dans une série de lettres à Van der Veijde, secrétaire exécutif de l'International Federation for Housing and Town Planning⁴⁶. Il s'agissait de transformer des rencontres d'hommes de bonne volonté en Organisations Internationales non Gouvernementales aptes à collaborer avec les organismes internationaux sur leurs terrains respectifs, pour leur fournir appui, compétence et expertise en dehors des contraintes nationales de tous ordres, et contribuer ainsi à l'efficacité du gouvernement international dans l'accomplissement de sa tâche.

Ce travail international intensifié fut rendu possible grâce à de nouvelles ressources. La Fondation Ford, nouvelle venue dans le champ philanthropique, va fournir à Public Administration Clearing House les moyens de développer son "*expanded program in public administration*" après la liquidation du Spelman Fund of New York en 1946. Dans le cadre de son axe sur "l'établissement de la paix"⁴⁷, ses deux bourses de 1950 et 1952 apportent 1,3 million de \$ à Public Administration Clearing House et lui permettent de développer son action de conseil auprès des institutions internationales, de financer sa politique de reconstruction des associations internationales avec lesquelles elle travaille depuis les années 1930, et de mettre en place ses propres programmes d'assistance technique et de conseil en *public administration* vers les pays en voie de développement (Inde et Pakistan en particulier). Cette nouvelle relation est facilitée par le rôle clé que les hommes du 1313 ont eu dans la mise en place de la Fondation Ford, et en particulier dans la définition de ses axes d'action et de la conception de son programme en *public affairs*.

Conclusion

⁴⁵ le statut de partenaire consultatif sera accordé par l'UNESCO à L'Institut International des Sciences Administratives en 1962.

⁴⁶ Cornell University, Kroch Library, American Society of Planning Officials papers, box 39.

⁴⁷ Sur les débuts de la Ford Foundation Francis X. Sutton, "The Ford Foundation: the early years", *Daedalus*, 116, 1987, p.41-91.

Le travail sur ces deux axes est couronné de succès. En émerge un dispositif complet qui permet d'organiser, à l'échelle mondiale, une tentative de diffusion de manières de concevoir l'administration publique (notamment celle qui consiste à la poser comme une "science" avec des lois), mais aussi peut être de modes d'organisation administrative, de certaines techniques administratives, suivant en cela la position axiomatique "neutre", "technique" de la *public administration*. L'efficacité du dispositif provient des synergies multiples qu'il génère sur la scène domestique, tout autant que de sa "neutralité" scientifique acceptée aux Etats-Unis et dans le monde, et de sa capacité à susciter des alliances avec des élites administratives à l'étranger (selon des modalités bien différentes). Les ex-1313ers sont en effet capables de monter des programmes complets grâce à l'ensemble des ressources qu'ils peuvent mobiliser, du fait de leurs trajectoires personnelles et de la position des institutions qu'ils animent. Ils cumulent les positions dans les organes de direction des associations internationales spécialisées dans l'administration publique et dans certains terrains clés des politiques publiques (planning notamment), dans les organismes intergouvernementaux, dans les Fondations qui financent un certain nombre des programmes de ces organismes –en particulier la Ford, dans les organismes gouvernementaux et le monde des organisations professionnelles américains, et enfin dans le secteur universitaire⁴⁸. Grâce à une concertation presque sans faille, illustrée aujourd'hui par les correspondances qui ont été conservées, le noyau formé dans les années 1930 autour du Spelman Fund of New York et du 1313 est capable d'organiser les échanges internationaux jusque dans les années 1960: programmes de formation initiale et continue, diffusion des pratiques savantes dans les réseaux de la sociabilité académiques, expertise et conseil sur place, etc. Cette élite de la *public administration* quoique remise en cause sur la scène domestique –même s'il faudrait examiner de près ce que change vraiment pour la *public administration* l'irruption du béhaviorisme dans la science politique américaine-, semble toujours à même de diffuser sa vision à l'échelle internationale jusqu'à la fin des années 1960, à la fois en matière d'administration internationale (l'administration des institutions internationales à proprement parler) et en matière d'administration nationale dans d'autres pays, et notamment dans les pays en développement.

⁴⁸ Outre les positions occupées dans les organes de type associatifs comme l'American Society of Public Administration et l'American Political Science Association, c'est aussi vers l'enseignement et la direction d'écoles et d'instituts qu'il faut chercher. Rowland Egger et Emmerich à University of Virginia, Egger encore à Princeton, Donald Stone à Pittsburgh University, Don Price à Harvard ont ainsi été à la tête de quelques unes des plus importantes écoles de formation en *government*, *public administration* et *public affairs*.

Cet article, attaché aux structures et aux agents de l'échange international en matière de *public administration* n'est bien évidemment qu'un premier pas. La nature et le contenu de ce qui circule dans ce système tout autant que l'impact des thèmes, solutions ou techniques qu'il véhicule reste largement à déterminer. L'hypothèse principale, développée ci-dessus, est que les années 1930-1950 ont vu la définition d'un système ordonné de projets et de contraintes, d'accords et de synergies. Ledit système aurait organisé les échanges internationaux en matière de *public administration* et de gouvernement, dans leur dimension pragmatique (programmes d'assistance), économiques (développement d'un marché international de la consultation gouvernementale), éducatives (programmes de formation de nouvelles élites pour les pays en développement).... Cette hypothèse demande bien sûr à être contrôlée, affinée, travaillée en un mot. Plusieurs étapes semblent incontournables. Il faut bien évidemment contextualiser plus avant l'action du 1313 dans le champ de la discipline *public administration* aux Etats-Unis, même si le lieu semble bien être le foyer de l'innovation administrative pendant les années 1930-50 ; il faut aussi situer cette action par rapport aux programmes d'autres *think tanks* et programmes états-uniens en *public administration* qui développèrent un programme international à partir des années 1960 ⁴⁹, afin de mieux cerner le poids "réel" de ce groupe. Pour saisir les effets du "système de Chicago" et savoir s'il a généré un "Chicago consensus" en matière de doctrines, recettes, formules de *public administration*, suivre plus précisément la genèse et l'application des programmes internationaux générés par les ex-1313ers pourrait alors être une méthode efficace. D'autant plus si la démarche peut être complétée d'une part par un suivi des trajectoires individuelles d'administrateurs de différents pays ayant été "aspirés" dans le système de Chicago et mis au contact de ses institutions, d'autre part par une enquête sur la circulation et l'adaptation de certaines techniques administratives⁵⁰. Enfin, il convient de mesurer non seulement les conquêtes et les succès de l'entreprise d'import export administrative, mais aussi les résistances à ce système et aux valeurs et modes d'action qu'il porte. L'histoire des grandes associations internationales, et de leurs branches nationales dans leur relation mutuelle et dans le rapport aux groupes

⁴⁹ Brookings Institute, Institute of Public Administration, *Bureau* des différentes universités, Département d'Etat, programmes fédéraux d'assistance (Act for International Development, Point IV Programme). Une telle enquête devrait aussi prendre en compte les institutions soutenues ou suscitées au dehors des Etats-Unis (Instituts d'Administration Publique de différents pays, organismes structures du type de la Fondation Vargas au Brésil,...).

⁵⁰ Les travaux sur la ré appropriation française des procédures de comptabilité nationale dans les années 1940-50, puis de l'outil Program Planning and Budgeting System (PPBS) développé au sein de la RAND Corporation dans les années 1960, suggèrent des pistes intéressantes en la matière. Cf. François Fourquet, *Les Comptes de la Puissance*, Paris, Encres, 1981 et Vincent Spenlehauer "Intelligence Gouvernementale et Sciences Sociales", *Politix*, 48, 1999, p.95-128.

professionnels et aux appareils gouvernementaux nationaux et subnationaux peut à cet égard s'avérer révélatrice. Si la thématique des "sciences de gouvernement" prend racine, une telle recherche en constituera peut-être un chapitre pertinent.

Pierre-Yves Saunier

UMR 5600, CNRS.